

bron: H. Vording, K.P. Goudswaard en C.L.J. Caminada, 'Moet de burger zijn belastingen kennen?', *Weekblad Fiscaal Recht*, nr. 6631, 7 juli 2005, pp. 971-977.

Moet de burger zijn belastingen kennen?

H. Vording, K.P. Goudswaard en C.L.J. Caminada *

Samenvatting

De Nederlandse burger lijdt aan fiscale illusie: hij weet niet hoeveel belasting hij betaalt, noch wat hij daarvoor eigenlijk terugkrijgt. Is dat een probleem? Gebrekkig inzicht in kosten en baten kan leiden tot economisch inefficiënte keuzen. Als de burger de kostprijs van publieke voorzieningen onderschat, vraagt hij te veel 'overheid' en te weinig 'markt'. En als de overheid wil dat de burger zelf meer keuzen maakt en verantwoordelijkheden draagt, moet de burger inderdaad meer inzicht worden geboden in wat hij, en waarover hij betaalt. Daar staat tegenover dat sociale cohesie zich niet altijd goed verdraagt met een scherpe individuele kosten/batenanalyse. En daarmee is de vraag niet of, maar in hoeverre fiscale illusie onwenselijk.

1. Inleiding

De Nederlandse burger betaalt, per hoofd van de bevolking, ruim tienduizend euro aan belastingen en premies. Slechts een klein deel daarvan doet zich aan die burger voor als een uit het netto inkomen te betalen bedrag: bijvoorbeeld het eigenaarsdeel van de OZB en de motorrijtuigenbelasting. Een ander deel, met name de BTW, is voor wie de moeite neemt wel terug te vinden op rekeningen en kassabonnen. Weer een ander deel staat, doorgaans op onoverzichtelijke wijze, op het loonstrookje. En ten slotte zijn er de heffingen waarmee de gemiddelde burger nooit in aanraking komt, zoals de Vpb. Nederland betaalt wel veel belasting, maar de gemiddelde burger merkt er weinig van. Slechts op onderdelen is het fiscale bewustzijn groter, namelijk waar zich keuzen voordoen. De uiteenlopende fiscale gevolgen van verschillende beleggingsmogelijkheden trekken dus meer publieke aandacht dan de veel gewichtiger vraag hoeveel belasting we eigenlijk bij elkaar betalen, en wat we daarvoor terugkrijgen. Dit 'pennywise and poundfoolish' kan overigens, vanuit de individuele burger gezien, rationeel zijn. Hij kan niets wezenlijks veranderen aan het complex van verzorgingsstaat en belastingstelsel, en heeft er in zoverre geen baat bij om zich goed te informeren, zeker niet wanneer dat een substantiële inspanning vergt. Dat wordt pas anders als er voor hem zelf iets valt te 'verdienen' in de vorm van belastingbesparingen, subsidies, et cetera.

Wij gebruiken de term 'fiscale illusie' verder als een kernbegrip. Het staat voor de situatie dat de burger niet weet hoeveel hij eigenlijk bijdraagt aan de publieke sector, noch wat hij daarvoor terugkrijgt.¹ Wij stellen ons bij die fiscale illusie twee vragen.

* De auteurs zijn werkzaam aan het Departement Fiscale en Economische Vakken van de Universiteit Leiden en fellow van het E.M. Meijers Instituut voor Rechtswetenschappelijk Onderzoek. Het onderhavige onderzoek is uitgevoerd in het kader van het onderzoeksprogramma *Doelstellingen van fiscale regelgeving*.

¹ Het Engelse begrip 'fiscal illusion' dekt beter deze beide kanten van betalen én ontvangen dan de Nederlandse vertaling 'belastingillusie' zou doen.

Onze eerste vraag is, wat het probleem is rond fiscale illusie. Maken burgers verkeerde keuzen als ze niet weten hoeveel belasting ze eigenlijk betalen? Wat doet de overheid om burgers te informeren – en kan dat beter? Sommige belastingen zijn naar hun aard geschikt om fiscale illusie te doorbreken. Maar ook voor belastingen (en sociale premies) die in de inhoudingssfeer verborgen blijven kan een vermindering van fiscale illusie te bereiken zijn door de burger via een digitaal overheidsloket geïndividualiseerde informatie aan te bieden over zijn betalingen en zijn aanspraken (bijvoorbeeld op sociale uitkeringen en inkomensafhankelijke subsidies).

Onze tweede vraag is meer normatief van aard. Er is veel voor te zeggen om de burger meer 'kostenbewust' te maken ten aanzien van overheidsvoorzieningen. Maar ligt hier geen afruil met de onderlinge solidariteit tussen groepen en generaties in de samenleving? Willen we wel een calculerende burger, die precies kan nakijken hoeveel hij bijdraagt aan de verzorgingsstaat én wat hij daar persoonlijk voor terugkrijgt? Is, met andere woorden, fiscale illusie niet een onmisbaar fundament voor de verzorgingsstaat? Vanuit het gezichtspunt dat maatschappelijke instituties als bijvoorbeeld basisvoorzieningen in onderwijs en bestaanszekerheid niet gebaat zijn bij volledige transparantie van individuele kosten en baten vragen wij ons af wanneer het al dan niet *functioneel* is om gebruik te maken van fiscale illusie.

2. Fiscale illusie als probleem

Fiscale illusie schept een duidelijk risico dat de burger de kosten van overheidsvoorzieningen onderschat. Dit probleem is voor het eerst helder gesteld door John Stuart Mill:

'An Englishman dislikes, not so much the payment, as the act of paying. He dislikes seeing the face of the tax-collector, and being subjected to his peremptory demand. Perhaps, too, the money which he is required to pay directly out of his pocket is the only taxation which he is quite sure that he pays at all. ... If all taxes were direct, taxation would be much more perceived than at present; and there would be a security which now there is not, for economy in the public expenditure.'²

In de betekenis die Mill aan het begrip directe belastingen geeft, kwalificeren in Nederland nog slechts enkele belastingen (die we echter juist indirect noemen): de OZB, de motorrijtuigenbelasting, waterschapshellingen. De IB is tegenwoordig voornamelijk een teruggaveloket, anders dan honderd jaar geleden toen deze belasting inderdaad uit de portefeuille van de beter gesitueerden kwam. Mill's gedachtegang volgens zou een verbetering van de zichtbaarheid van belastingheffing kunnen leiden tot hogere kwaliteit van overheidsprestaties. Een tegenvaller van 1 miljard op bijvoorbeeld infrastructurele projecten wordt thans onmerkbaar gefinancierd uit algemene belastingmiddelen. Zouden politici gedwongen worden om zulke tegenvallers 'zichtbaar' te financieren, bijvoorbeeld in de vorm van een eenmalige aanslag van 200 euro per huishouden, dan zouden zij wellicht zorgvuldiger omgaan met budgettaire risico's.

Een tweede gevolg van fiscale illusie kan zijn dat het voor politici veel aantrekkelijker blijkt om fiscale faciliteiten te introduceren dan om voor hetzelfde bedrag belastingtarieven te verlagen. Het laatste maakt geen blijvende indruk op de kiezer, die echter vaak wel de moeite neemt om zich te informeren over de nieuwste ontwikkelingen op het vlak van belastingbesparing. Economen menen zelfs dat de burger een belastingbesparing hoger waardeert dan een overheidsdienst met de zelfde besparingswaarde.³ Het resultaat is dan dat hoge belastingtarieven wel degelijk economisch schadelijke effecten hebben, bijvoorbeeld op de arbeidsmarkt, terwijl de individuele kiezer daar geen zicht op heeft en zich vooral om zijn aftrekposten bekommert.

² J. S. Mill, *Principles of Political Economy*. London, 1909, V.6.1.

³ Het gaat hier om het zogenoemde 'endowment effect' waarbij een individu een goed dat hij bezit hoger waardeert dan de marktwaarde. Zo zou hij dus ook liever duizend euro netto meer overhouden van zijn eigen inkomen, dan voor hetzelfde bedrag overheidsdiensten te krijgen. Zie Daniel Shaviro's analyse van problemen in de politieke besluitvorming over fiscale wetgeving: *When Rules Change, An Economic and Political Analysis of Transition Relief and Retroactivity*, Chicago 2000, pp. 86-88.

Toch staat niet bij voorbaat vast dat fiscale illusie leidt tot een te grote overheid. De economisch handelende burger kan slechts geïnformeerde keuzen maken voor publieke voorzieningen, als hij zowel de kosten als de baten van die voorzieningen ten volle kent c.q. voelt. Als hij vooral de belastingdruk onderschat, dan lijken publieke voorzieningen te goedkoop in vergelijking tot goederen en diensten die via de markteconomie worden aangeboden. Een te grote publieke sector zal dan inderdaad het gevolg zijn. Maar het is goed denkbaar dat de burger ook de baten van overheidsvoorzieningen onderschat, in vergelijking tot die van marktgewijs geleverde goederen en diensten.⁴ Het meer zichtbaar maken van individuele bijdragen kan dan juist leiden tot een te kleine publieke sector. Als tegenwicht zouden dan in elk geval ook de individuele baten van de verzorgingsstaat beter zichtbaar moeten worden gemaakt, zodat de burger inderdaad tot een zakelijke afweging in staat wordt gesteld.

3 Leidt meer kostenbewustzijn tot betere keuzen?

Zou het helpen om burgers duidelijker te laten zien hoeveel belasting (en premies) zij betalen? In de sfeer van de sociale verzekeringen is wel onderzoek gedaan naar de gevolgen van een duidelijker band tussen betalen en genieten. Dan worden tegenover elkaar geplaatst het type premieheffing waarvoor de werknemer geen duidelijke aanspraak terugkrijgt en het type premieheffing dat aanspraken oplevert die gebaseerd zijn op actuariële berekening van risico's.⁵ Het eerste type premieheffing is nauwelijks te onderscheiden van belastingheffing, en wanneer de werkgever of uitkeringsinstantie terzake premie- of inhoudingsplichtig is, ligt fiscale illusie op de loer. Om werknemers tot economisch efficiënte keuzen te brengen, zou de juiste strategie dus kunnen zijn: actuariële juiste premies voor individuele aanspraken door de werknemer zelf laten betalen.⁶ Het is aannemelijk dat premies door de werknemer anders worden ervaren naar gelang ze meer het karakter hebben van een belasting dan wel van een prijs. Indien de werknemer zelf de keuze kan maken of, bij wie en in welke mate hij zich kan verzekeren, en als herkenbaar is welke rechten daar tegenoverstaan, is de corresponderende premie immers een gewone inkomensbesteding.⁷ Daarmee worden de betreffende verzekeringen praktisch verplaatst van de arbeidsvoorwaardensfeer naar die van de individuele financiële planning. Zouden de verstoringen op de arbeidsmarkt (via opdrijving van de loonkosten) dan verminderen?

Op grond van de theoretische literatuur kan inderdaad worden betoogd dat als de werknemer een duidelijke relatie ervaart tussen premiebetaling en opgebouwde rechten, de premie meer gezien zal worden als een prijs in plaats van een belasting. Daardoor zal de desbetreffende premie minder verstoringen hebben op de arbeidsmarkt, zoals vermindering van het arbeidsaanbod en afwenteling op de werkgever, waardoor de reële loonkosten stijgen.

Op basis hiervan zouden hervormingen die leiden tot een rechtstreekser verband tussen premiebetaling en tegenprestatie gunstige arbeidsmarkteffecten hebben. Er is empirische ondersteuning voor dat idee.⁸ Een recent internationaal onderzoek naar de economische effecten van pensioenpremies maakt onderscheid tussen een belastingcomponent in de premie en een spaarcomponent, waartegenover de

⁴ Het van J.K. Galbraith afkomstige beeld van 'private rijkdom en publieke armoede' berust onder meer op de waarneming dat ondernemingen de waardering van hun aanbod vergroten met behulp van reclame, merkprofilering et cetera, terwijl de overheid dat als regel niet doet voor de door haar verzorgde voorzieningen.

⁵ Zie voor dit onderscheid J.J. Aaron, *Economic Effects of Social Security*, Washington 1982, p. 54 e.v. en L. Summers, Some Simple Economics of Mandated Benefits, *American Economic Review* 79(2) 1989, pp. 177-183. De laatste heeft er op gewezen dat het belastingelement in de premie gelijk is aan het verschil tussen de betaalde premie en de waarde die de werknemer hecht aan de daarmee verkregen aanspraak.

⁶ A. Lindbeck, 'Overshooting, Reform and Retreat of the Welfare State', *De Economist* 1994, 142, pp. 1-19.

⁷ Zo stelt Barr: 'If workers discount future benefits entirely, contributions are equivalent to an income tax; but where future benefits are perceived as actuarial, contributions are not a tax but simply the price of insurance which, like any other price, has few distortionary effects'. N. Barr, 'Economic Theory and the Welfare State: a Survey and Interpretation', *Journal of Economic Literature* 30 (June), 1992, pp. 741-803. Barr (1992), 772.

⁸ Zie voor een bespreking van de relevante literatuur K.P. Goudswaard, C.L.J. Caminada en H. Vording, *Naar een transparanter loonstrookje*, Meijersreeks nr. 79, Boom Juridische uitgevers, Den Haag, 2004.

opbouw van individuele rechten staat. Het onderzoek concludeert dat naarmate de spaarcomponent in de premie groter is, ofwel naarmate het systeem meer 'actuarieel fair' is, de verstorende economische effecten van de premieheffing geringer zijn.⁹ En Amerikaans onderzoek naar het effect van individuele secundaire arbeidsvoorwaarden op de loonkosten laat zien dat zulke voorzieningen volledig worden verwerkt in een lager netto loon voor de betrokken werknemers. Dat mag in een goed werkende arbeidsmarkt ook worden verwacht. Dan zijn immers de totale loonkosten voor arbeid van gelijke productiviteit identiek, ongeacht de samenstelling van het beloningspakket.¹⁰ Het is goed denkbaar dat niet alleen individuele werknemers, maar ook collectieve-loononderhandelaars verband leggen tussen heffingen en voorzieningen, zodat heffingen met een duidelijk herkenbare tegenprestatie meer voor rekening van werknemers blijven dan algemene fiscale lasten.¹¹

4. Kan informatieverstrekking de fiscale illusie beperken?

Politici realiseren zich kennelijk dat onbegrensde fiscale illusie burgers en ondernemingen te weinig prikkels geeft voor economisch efficiënte keuzen. Met name in de sociale zekerheid is de verhouding tussen publieke en private taken duidelijk aan het veranderen. De bedoeling is dat individuen - of het nu om werkgevers, werknemers of inactieven gaat - sociale voorzieningen niet langer als kosteloos beschouwen, maar hun eigen beslissingen nemen op grond van correcte prijsinformatie. De beleidsstrategie is dan om individuen keuzemogelijkheden te geven en hen ook zoveel mogelijk de kosten en baten van die verschillende mogelijkheden te tonen.

Maar dan blijkt de fiscale illusie hardnekkig te zijn. De werknemer die zelf verzekeringskeuzen moet gaan maken, kan daarbij allerlei informatie nodig hebben over zijn verdiensten, zijn opgebouwde aanspraken et cetera. die hij 'moeizaam uit zijn huiselijke papieren (moet) bijeenzoeken'.¹² Men krijgt ook wel eens de indruk dat beleidsmakers aan een eigen vorm van fiscale illusie lijden: ze beseffen te weinig hoe ondoorzichtig de belasting- en premieheffing is voor de gewone burger. Gevolg van deze ondoorzichtigheid kan zijn dat de burger afhankelijk wordt van de informatie die commerciële partijen hem aanbieden - partijen die er uiteraard belang bij hebben om hun verzekerings- en beleggingsprodukten onder de aandacht te brengen. In die zin is het een verantwoordelijkheid van de overheid om de burger actief informatie met betrekking tot belasting- en premieheffing en aanspraken aan te reiken die deze nodig heeft om zelf beslissingen te kunnen nemen.

4.1 Gebrekkige informatieverstrekking in de verzorgingsstaat

Nu ontbreekt deze informatie thans niet, maar de wijze van aanbieden aan de burger is wel vatbaar voor stroomlijning. We geven een kort overzicht.¹³

Loonstrookje

Een belangrijke informatiebron voor de werknemer is het loonstrookje. Sinds 1988 is de werkgever verplicht om de werknemer een loonstrookje te verstrekken telkens wanneer verandering optreedt in het bruto loon en/of de inhoudingen. Deze verplichting is geregeld in het BW, aanvankelijk in art. 1638o, thans in art. 7:626, en is ingevoerd om de naleving van de Wet Minimumloon te verbeteren. De wetgeschiedenis toont een wat ruimere motivering; blijkens de MvT achtte de wetgever 'een regelmatige informatie door de werkgever over het loonbedrag, de opbouw daarvan en de ingehouden bedragen wenselijk'.¹⁴ De wet beperkt de verplichting tot het verstrekken van een loonstrookje dan ook

⁹ R. Disney, 'Are contributions to public pension programmes a tax on employment?', *Economic Policy*, July 2004, pp. 267-311.

¹⁰ J. Gruber, 'The incidence of mandated maternity benefits', *American Economic Review* 1994 84(3), pp. 622-641.

¹¹ E. Ooghe, E. Schokkaert en J. Fléchet, J. (2003), 'The incidence of social security contributions: an empirical analysis', *Empirica* 30 (2), pp. 81-106

¹² Notitie Aftrekposten in de inkomstenbelasting, Tweede Kamer 1970/71, 11212 nr. 2 p. 6, voor de vergelijkbare problematiek van de aangifte IB.

¹³ Zie verder Goudswaard, Caminada en Vording, a.w.

¹⁴ Tweede Kamer 1985/86, 19 286, nr.3, p. 10.

niet tot situaties waarin het minimumloon relevant is. Om de gegroeide praktijk niet te verstoren werd volstaan met minimumvereisten, al werd in de Tweede Kamer wel gepleit voor standaardvoorschriften terwille van de begrijpelijkheid ('... omdat in de praktijk vaak blijkt dat werknemers bijzonder moeilijk wijs kunnen uit de gegevens die op de loonstrookjes worden verstrekt').¹⁵ Op grond van de wet moet het loonstrookje minimaal vermelden: het brutoloonbedrag in geld, de samenstelling van dit loon, elk der bedragen die op het loon zijn ingehouden, het toepasselijke minimumloon en de overeengekomen arbeidsduur.

Jaaropgave

Daarnaast verstrekt de werkgever als inhoudingsplichtige een jaaropgave cf. art. 28 lid 1 sub e Wet LB 1964. Deze is, meer dan het periodieke loonstrookje, het communicatiemiddel tussen de belasting- en premieheffende overheid en de individuele werknemer. Dat bleek toen met ingang van 1990 de grondslag van de inkomstenbelasting en die van de premies volksverzekeringen werden geüniformeerd. De jaaropgave werd toen, overigens slechts na druk van de Eerste Kamer, de wettelijk aangewezen weg om beide heffingen toch afzonderlijk kenbaar te maken aan de werknemer. Met ingang van 1 januari 2002 is deze verplichting vervallen omdat de berekening te ingewikkeld werd (!).¹⁶ Het premiedeel van de loonheffing wordt nu alleen nog zichtbaar op de belastingaanslag. In de (vele) gevallen waarin de loonheffing tevens eindheffing is, kan de burger dus slechts door eigen berekening proberen te achterhalen welk bedrag aan premies volksverzekeringen hij heeft betaald.

Informatie over aanspraken

Tegenover deze inhoudingen kunnen aanspraken staan, met name op uitkeringen. De wet vereist niet dat deze op de loonstrook of de jaaropgave zichtbaar worden gemaakt. Wel heeft de wetgever aan pensioenfondsen een nogal algemeen gestelde informatieplicht opgelegd in art. 17 van de Pensioen- en Spaarfondsenwet. Deze informatieverplichting heeft in belangrijke mate een fiscale achtergrond. Veel pensioenfondsen informeren hun verzekerden vrijwillig op ruimere voet met een jaarlijks pensioenoverzicht. Het ligt in de bedoeling om bij de invoering van een nieuwe Pensioenwet het recht op informatie van verzekerden te versterken. Ook voor de werknemersverzekeringen heeft de wetgever een verplichting vastgelegd om verzekerden te informeren, zie art. 33 Wet SUWI (Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen). Voor de volksverzekeringen bestaat geen vergelijkbare regeling.

4.2 Recente ontwikkelingen: naar een digitaal serviceloket?

In het kader van de Algemene Wet Inkomensafhankelijke Regelingen (AWIR) komt een stroomlijning tot stand van een aantal subsidies en toeslagen. Het hanteren van één inkomensbegrip voor de uiteenlopende regelingen is in de eerste plaats bedoeld om de transparantie voor rechthebbenden te vergroten.¹⁷ Voorts wordt in het kader van de Walvis-operatie in een omvangrijke vereenvoudiging van loonbegrippen voorzien. Werknemers moeten dan sneller in staat kunnen zijn om de verhouding tussen hun belastbare loon, hun premieloon en hun uitkeringsloon te doorzien. De Walvis-operatie is echter primair gericht op het reduceren van uitvoeringslasten, en lijkt voor werknemers naast vereenvoudiging ook nieuwe bureaucratische risico's op te leveren.¹⁸

Een bredere aanpak van deze informatievoorziening aan de individuele burger is onlangs voorgesteld in een publicatie van de Sociale Verzekeringsbank.¹⁹ Daarin wordt gepleit voor een 'digitaal loket' waar de individuele burger gemakkelijk toegang krijgt tot de hem betreffende (dus geïndividualiseerde) informatie met betrekking tot belasting- en premieheffing en aanspraken op uitkeringen, subsidies en toeslagen.

¹⁵ Tweede Kamer (1985/1986), 19 286, nr.4, p. 7.

¹⁶ Dit was het gevolg van de introductie van heffingskortingen. Deze bevatten een belasting- en een premiedeel, zodat het individuele premiummaximum verschilt naar gelang het individuele gebruik van heffingskortingen.

¹⁷ Dit is althans de eerste doelstelling die de MvT noemt, zie Tweede Kamer 2004/2005, 29764, nr. 3.

¹⁸ Zo merkt de Inspectie Werk en inkomen in het rapport UWV en Walvis (2003, p. 13) op: 'De processen van gegevensinwinning worden aanmerkelijk complexer door het ontstaan van extra overdrachtsmomenten tussen UWV en Belastingdienst.'

¹⁹ Sociale Verzekeringsbank, *De sociale zekerheid als burgerpolis: vergezicht op meer inzicht*, 2004

Voor wie even niet denkt aan de complexiteit van de informatiestromen in de verzorgingsstaat (de Wet SUWI geeft een, althans voor de lezer, uitputtende opsomming) is dit een volstrekt logische vorm van serviceverlening door de overheid aan de burger. Men krijgt de indruk dat de overheid er tot op heden niet met maximale inzet aan heeft gewerkt. Natuurlijk houdt zij zich wel bezig met vergroting van de digitale toegankelijkheid van overheidsinformatie.²⁰ Terzake is zelfs al eens de opname van een nieuw grondrecht in de Grondwet toegezegd.²¹ Maar daarbij werd gedacht aan 'basisdocumenten van de democratische rechtsstaat' zoals integrale wetteksten, jurisprudentie, onderzoeksrapporten, et cetera. Voor persoonsinformatie werd niets beoogd dat verder reikt dan het inzage-recht van de Wet Bescherming Persoonsgegevens - die het initiatief bij de burger legt. Toch lijkt een meer actieve verstrekking van informatie onvermijdelijk, ook in samenhang met de invoering van het Burgerservicenummer. 'De overheid werkt aan de voorzieningen die nodig zijn om één elektronisch loket voor burgers en één loket voor bedrijven mogelijk te maken op de wijze zoals die bijvoorbeeld bekend is van diverse organisaties in de markt (onder meer 'electronic banking'). Voortbouwend op deze algemene voorziening zal in de loop van 2005 besluitvorming plaatsvinden over een voorziening waarin de overheidsprodukten gekoppeld aan levensgebeurtenissen van burgers en bedrijven in hun onderlinge samenhang worden aangeboden. Op dit moment vindt studie plaats naar de wijze waarop een dergelijke voorziening zou moeten worden ingericht.'²²

5. In hoeverre is fiscale illusie wenselijk?

In het voorgaande werd het verschijnsel fiscale illusie in verband gebracht met onder meer 'te grote overheid' en 'te weinig prikkels voor efficiënte keuzen'. Daarmee is meteen aangeduid dat er een belangrijk normatief aspect aan de thematiek is verbonden, dat in deze paragraaf nader wordt uitgewerkt. Wij plaatsen naast elkaar het principiële argument tegen fiscale illusie, en een meer genuanceerde verdediging 'tot op zekere hoogte'.

5.1 Voelbare belastingen als bescherming tegen de fiscale macht van de staat

Historisch is de opvatting dat de burger zijn belastingen moet kennen zeker van belang geweest. Het draagkrachtbeginsel, dat sinds de negentiende eeuw als grondslag diende bij de ontwikkeling van de huidige 'grote' belastingen – de inkomstenbelasting, de omzetbelasting – is gemakkelijk op te vatten als een kritiek op de geschetste onmerkbaarheid van heffingen. De burger kan immers slechts naar draagkracht bijdragen aan de gemeenschap wanneer hij zich van zijn bijdrage bewust is. Duidelijker nog is dat bij de ontwikkeling van de financiering sociale verzekeringen, die – in fiscale termen – eerder naar het profijtbeginsel neigt dan naar het draagkrachtbeginsel. Tegenover verplichte betalingen werden immers herkenbare voorzieningen geboden – de zichtbaarheid van de betalingen was gewenst om de corresponderende voorzieningen aan politiek pragmatisme te onttrekken. De achtergrond van deze traditionele noties is dat de staat uiterst terughoudend dient te zijn met ingrijpen in de markt en in eigendomsverhoudingen. Het draagkrachtbeginsel postuleerde immers dat zelfs progressieve belasting van inkomen geen inbreuk maakte op de welvaartsverhoudingen zoals ze door het marktproces werden gegenereerd. Het socialeverzekeringsbeginsel suggereerde dat verzekerde werknemers niet gedwongen werden om voor anderen te betalen, maar – weliswaar collectief – eigendom vormden. Zichtbaarheid van de belasting- en premieheffing kan in deze opvattingen bijdragen aan het begrenzen van de fiscale machtsuitoefening door de staat – een standpunt dat in de voornamelijk Amerikaanse 'minimal state'-traditie duidelijk aanwezig is.²³

²⁰ Zie J.P. Bergfeld en M.M. Groothuis, Informatisering en openbaar bestuur, in H. Franken e.a. (red.), *Recht en Computer*, 5e dr. Deventer 2004, pp. 509-560.

²¹ Kabinetsstandpunt Grondrechten in het digitale tijdperk, Tweede Kamer 2000-2001, 27460, nr. 1.

²² Voortgangsrapportage Electronische overheid, mei 2005, bijlage 2 bij Kamerstuk 29362 nr. 34.

²³ Robert Nozick, *Anarchy, State and Utopia*, Malden 1974 verwerpt inkomenshervreiding via een 'social pot so that it's not clear what is coming from where and what's going where' (pp. 169-172). G. Brennan en J.M. Buchanan, *The Power to Tax, Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge (Mass.) 1980 verdedigen dat de 'fiscal appetites' van de staat slechts zijn te beteugelen door te zorgen dat belastingwetten voldoende ontgaansmogelijkheden bieden.

Het benadrukken van private eigendomsrechten tegenover de fiscale macht van de staat had een instrumentele betekenis. Eigendomsrechten zijn immers de meest efficiënte oplossing voor de 'Tragedy of the Commons': waar eigendomsrechten onvoldoende zijn omschreven dreigt het risico van overexploitatie. De individuele gebruiker geniet immers de volle baten van zijn gebruik, maar draagt slechts een klein deel van de kosten van het overmatig gebruik door allen. Bovendien kan hij dat overmatig gebruik niet wegnemen door zelf van gebruik af te zien.

Die instrumentele betekenis is niet verdwenen. Wat vroeger gold voor gebruik van gemeenschappelijke weidegrond, laat zich tegenwoordig toepassen op tal van regelingen in de verzorgingsstaat. Toekennen van private eigendomsrechten (aanspraken) kan leiden tot efficiënter gebruik van verzorgings- en verzekeringsarrangementen, en kan bovendien het vertrouwen in de continuïteit van zulke arrangementen vergroten. Tekenend voor het vertrouwensprobleem dat wordt opgeroepen door onvoldoende geïndividualiseerde regelingen is een enquête-bevinding uit het eerder genoemde rapport van de Sociale Verzekeringsbank. Dit treft bij de burger 'enig cynisme' aan tegenover de in te voeren levensloopregeling 'vanuit de gedachte dat de levensloopregeling al weer is opgeheven tegen de tijd dat men er gebruik van kan maken'.²⁴

5.2 Fiscale illusie als waarborg van sociale cohesie

Het wegnemen van fiscale illusie kan ook worden gezien als een bedreiging voor de maatschappelijke solidariteit. Als elke burger er toe wordt aangezet om zijn individuele kosten en baten ten opzichte van de publieke sector te vergelijken, is louter nog inkomensherverdeling mogelijk via liefdadigheid.²⁵ Het is echter de vraag hoe ver het solidariteitsargument reikt. De verzorgingsstaat berust niet slechts daarop, maar ook op groepsbelangen én op fiscale illusie, waarbij de onderlinge verhoudingen tussen die drie moeilijk zijn te bepalen. Aannemend dat Nederland in hoge mate lijdt aan fiscale illusie, bestaat stellig de kans dat vele arrangementen van de verzorgingsstaat geen stand zouden houden wanneer burgers goed werden geïnformeerd over hun kosten/batenpositie. Is het verdedigbaar om burgers relevante informatie ten opzichte van de publieke sector te onthouden terwille van de sociale cohesie?

Dat de staat gebruik mag maken van fiscale illusie is inderdaad een verdedigbare conclusie uit het werk van enkele moderne sociaalcontract-denkers als John Rawls en Ronald Dworkin.

Rawls²⁶ betoogt dat burgers, indien zij zonder informatie over hun eigen toekomstige positie een sociaal contract moeten sluiten met spelregels voor een te vormen samenleving, eigendomsrechten ondergeschikt maken aan de bescherming van de zwaksten in de samenleving.²⁷ Hun eigenbelang wordt dan gedreven door hun zorg dat zij zelf tot de zwaksten gaan behoren. Dat het 'sociaal contract' onhistorisch is, verzwakt niet wezenlijk Rawls' punt: zouden burgers wat verder kijken dan hun beperkte eigenbelang van het moment, dan zouden ze open staan voor het delen van risico's die ze voor zichzelf als niet onmiddellijk bedreigend beschouwen.

Een in deze context interessante implicatie van Rawls' werk is dat fiscale illusie nastrevenswaardig kan zijn, namelijk als een manier om contractbreuk te voorkomen.²⁸ Het is immers in het beperkte eigenbelang van de welgestelden om zich aan Rawls' maatschappelijk contract te onttrekken zodra zij ontdekken zelf geen risico te lopen op een positie onderaan de maatschappelijke ladder. Wanneer de

²⁴ Sociale Verzekeringsbank, a.w. p. 49.

²⁵ Behalve dan de herverdeling die altijd optreedt wanneer een groep personen bepaalde risico's deelt. *Ex post* profiteren dan immers degenen die inderdaad door deze risico's zijn getroffen, ten koste van degenen die er niet door zijn getroffen. Solidariteit zit in *ex ante* herverdeling: sommige deelnemers hebben voorzienbaar profijt ten koste van anderen.

²⁶ John Rawls, *A Theory of Justice*, 2nd revised ed. Harvard (Mass.) 1999.

²⁷ Dit is Rawls' difference principle, in de economische literatuur meer bekend als maximin-rule: welvaartsverschillen in de samenleving zijn gerechtvaardigd voorzover zij er toe bijdragen om de positie van de zwakste te verbeteren (bijvoorbeeld in de zin van meer werkgelegenheid, of meer geld beschikbaar voor bijstandsuitkeringen).

²⁸ Rawls zelf trekt deze conclusie niet. Hij volgt de in de politieke filosofie gebruikelijke weg: het is beter om burgers te belasten naar het beslag dat zij op schaarse goederen leggen (consumptiebelasting) dan naar hetgeen zij aan de maatschappelijke welvaart bijdragen (inkomstenbelasting).

samenleving beoogt om de positie van de zwaksten zo veel mogelijk te verbeteren, kan het alleen maar behulpzaam zijn wanneer de rijkere zo weinig mogelijk merken van de belastingen die zij betalen. Het gebruik van heffingstechnieken die de belastingdruk verbergen is daarmee nastrevenswaardig. Ronald Dworkin heeft in reactie op Rawls aangevoerd dat verlichte burgers niet zouden kiezen voor maximale 'verzekering' tegen het risico dat zij de tot de zwaksten in de samenleving kunnen gaan behoren.²⁹ In plaats daarvan zouden zij kiezen voor het garanderen van 'gelijke kansen'. De samenleving, in de vorm van de staat, moet dan zo goed mogelijk zorgen voor gelijke kansen van alle burgers. Herverdeling van door eigen inspanning behaalde resultaten is, gegeven gelijke startkansen, niet aanvaardbaar: als de wedstrijd eerlijk was, geldt dat ook voor de uitslag. De overheid moet er voor zorgen dat 'gelijke startkansen' zo goed mogelijk worden geëffectueerd, bijvoorbeeld via het onderwijs. Het creëren van fiscale illusie kan daarbij van pas komen. Dat geldt ook voor het verzamelen van de middelen die nodig zijn om structureel slechtere startkansen te compenseren. Maar voor het overige is belastingheffing niet gerechtvaardigd, en moet worden vertrouwd op private voorzieningen - of op publieke voorzieningen die het individu herkenbaar waar voor zijn geld bieden.

6. Fiscale illusie ter bescherming van basisvoorzieningen

Het antwoord op de vraag of fiscale illusie ten principale wenselijk is dan wel vermeden zou moeten worden, is dus slechts te vinden binnen de context van rivaliserende visies op de juiste inrichting van de samenleving en de rol van de staat en de burger in die samenleving. Voor de financiering van 'basisvoorzieningen', waartoe de overheid toegang moet bieden aan elke burger, kan het verstandig zijn om gebruik te maken van fiscale illusie. Een calculerende houding van burgers moet voor zulke voorzieningen niet worden aangemoedigd. Voor aanvullende arrangementen waarin de overheid slechts voorwaardenscheppend optreedt zou juist fiscale illusie moeten worden vermeden. Daar moet de overheid, integendeel, er voor zorgdragen dat de burger goed wordt geïnformeerd. Dat kan door hem zelf de prijs te laten betalen voor wat hij aan voorzieningen verlangt, of door hem actief te informeren over wat hij bijdraagt en terugkrijgt.

²⁹ Zie met name de hoofdstukken 2 en 9 van R. Dworkin, *Sovereign Virtue, the Theory and Practice of Equality*, Cambridge (Mass.)/London 2000.